Sbírka soudních rozhodnutí

STANOVISKO GENERÁLNÍHO ADVOKÁTA
PEDRA CRUZ VILLALÓNA
přednesené dne 6. října 2015 [1]

Spojené věci C–443/14 a C–444/14

Kreis Warendorf
proti
Ibrahim Alo
a
Amira Osso
proti
Region Hannover

[žádost o rozhodnutí o předběžné otázce podaná Bundesverwaltungsgericht (Německo)]

„Prostor svobody, bezpečnosti a práva — Směrnice 2011/95/EU — Ustanovení týkající se obsahu mezinárodní ochrany — Status uprchlíka a status přiznaný v rámci doplňkové ochrany — Články 29 a 33 — Články 20 a 21 Listiny základních práv — Ženevská úmluva — Svoboda pohybu na území hostitelského členského státu — Povinnost mít bydliště na určitém místě — Odůvodnění omezení — Nezbytnost dosáhnout přiměřeného rozdělení zátěže veřejné sociální pomoci mezi správní celky — Důvody související s migrační a integrační politikou“

1. Projednávaná věc vychází ze dvou předkládacích usnesení, jejichž prostřednictvím pokládá Bundesverwaltungsgericht (německý spolkový správní soud) tři předběžné otázky týkající se článků 29 a 33 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/95/EU ze dne 13. prosince 2011 o normách, které musí splňovat státní příslušníci třetích zemí nebo osoby bez státní příslušnosti, aby mohli požívat mezinárodní ochrany, o jednotném statusu pro uprchlíky nebo osoby, které mají nárok na doplňkovou ochranu, a o obsahu poskytnuté ochrany [2], přičemž o výklad těchto článků je Soudní dvůr požádán vůbec poprvé [3].

2. Důvodem k přijetí zmíněných předkládacích usnesení, jejichž obsah je téměř totožný, byly pochybnosti předkládajícího soudu ohledně toho, zda je povinnost mít bydliště na určitém místě (tzv. „Wohnsitzauflage“), kterou vnitrostátní právo ukládá osobám požívajícím doplňkové ochrany pobírajícím sociální dávky, slučitelná s výše uvedenou směrnicí.

1 — Původní jazyk: španělština.

2 — (Úř. věst. L 337, s. 9). Touto směrnicí byla ve vztahu k členským státům, které jsou jí vázány, zrušena a nahrazena směrnice Rady 2004/83/ES ze dne 29. dubna 2004 o minimálních normách, které musí splňovat státní příslušníci třetích zemí nebo osoby bez státní příslušnosti, aby mohli žádat o postavení uprchlíka nebo osoby, která z jiných důvodů potřebuje mezinárodní ochranu, a o obsahu poskytované ochrany (Úř. věst. L 304, s. 12; Zvl. vyd. 19/07, s. 96).

3 — Výklad směrnice 2004/83 podal Soudní dvůr v rozsudcích Bolbol (C-31/09, EU:C:2010:351); B (C-57/09 a C-101/09, EU:C:2010:661); Y (C-71/11 a C-99/11, EU:C:2012:518); X (C-199/12 až C-201/12, EU:C:2013:720); A a další (C-148/13 až C-150/13, EU:C:2014:2406); T. (C-373/13, EU:C:2015:413); Shepherd (C-472/13, EU:C:2015:117); Abdida (C-562/13, EU:C:2014:2453); Qurbani (C-481/13, EU:C:2014:2101), a spolu s analýzou některých hledisek doplňkové ochrany v rozsudcích Elgafaji (C-465/07, EU:C:2009:94); Diakite (C-285/12, EU:C:2014:39); M'Bodj (C-542/13, EU:C:2014:2452); M. M. (C-277/11, EU:C:2012:744); Salahadin Abdulla a další (C-175/08, C-176/08, C-178/08 a C-179/08, EU:C:2010:105); Abed El Karem El Kott a další (C-364/11, EU:C:2012:826), a H. N. (C-604/12, EU:C:2014:302).

3. Řečeno tedy co nejstručněji, problém, který vyvstal v projednávané věci, se týká toho, do jaké míry lze osobám požívajícím doplňkové ochrany přiznat základní právo svobodně si zvolit místo bydliště, a zejména pak oprávněnosti omezení tohoto práva na základě pobírání sociálních dávek a také oprávněnosti rozdílného zacházení oproti jiným oprávněně pobývajícím cizincům, které je v důsledku tohoto omezení uplatněno, a to vše na základě cílů, jež se týkají územního rozdělení příslušné sociální zátěže mezi územní celky na různých úrovních a prosazování vhodné imigrační a integrační politiky.

I – **Právní rámec**

A – *Mezinárodní právo*

1. Ženevská úmluva

4. Článek 23 Úmluvy o právním postavení uprchlíků, uzavřené v Ženevě dne 28. července 1951 (dále jen „Ženevská úmluva“)[4], jehož předmětem je „Veřejná podpora“ stanoví, že „[s]mluvní státy se zavazují zaručit uprchlíkům zákonně se nacházejícím na jejich území stejné zacházení ve vztahu k možnosti získat veřejnou pomoc a podporu jako svým vlastním občanům“.

5. Článek 26 téže Úmluvy, nadepsaný „Svoboda pohybu“, stanoví, že „[k]aždý smluvní stát umožní uprchlíkům zákonně se nacházejícím na jeho území vybrat si místo bydlení a volně se pohybovat na jeho území, s určitými výjimkami stanovenými nařízeními, která se týkají za stejných okolností obecně cizinců“.

2. Mezinárodní pakt o občanských a politických právech

6. Článek 12 Mezinárodního paktu o občanských a politických právech[5] stanoví:

„1. Každý, kdo se právoplatně nachází na území určitého státu, má na tomto území právo svobody pohybu a svobody zvolit si místo pobytu.

[…]

3. Výše zmíněná práva nepodléhají žádným omezením kromě těch, která stanoví zákon a která jsou nutná pro ochranu národní bezpečnosti, veřejného pořádku, veřejného zdraví nebo morálky nebo práv a svobod druhých a která jsou v souladu s ostatními právy uznanými v tomto Paktu.

[…]“

4 — UNTS svazek 189, s. 150, č. 2545 (1954), která vstoupila v platnost dne 22. dubna 1954. Úmluva byla doplněna Protokolem týkajícím se právního postavení uprchlíků ze dne 31. ledna 1967, který vstoupil v platnost dne 4. října 1967.

5 — Byl přijat dne 16. prosince 1966 a vstoupil v platnost dne 23. března 1976 (UNTS svazek 999, s. 171; dále jen „MPOPP“).

3. Evropská úmluva o lidských právech

7. Článek 2 dodatkového protokolu č. 4 k Evropské úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod podepsané v Římě dne 4. listopadu 1950 (dále jen „EÚLP“)[6], nadepsaný „Svoboda pohybu“, stanoví toto:

„1. Každý, kdo se právoplatně zdržuje na území některého státu, má na tomto území právo svobody pohybu a svobody zvolit si místo pobytu.

[…]

3. Žádná omezení nemohou být uvalena na výkon těchto práv kromě těch, která stanoví zákon a jsou nezbytná v demokratické společnosti v zájmu národní bezpečnosti, veřejné bezpečnosti, udržení veřejného pořádku, předcházení zločinnosti, ochrany zdraví nebo morálky nebo ochrany práv a svobod jiných.

4. Práva uvedená v odstavci 1 mohou v určitých oblastech podléhat omezením stanoveným podle zákona a odůvodněným veřejným zájmem v demokratické společnosti.“

B – *Unijní právo*

8. Článek 78 Smlouvy o fungování Evropské unie v odstavci 1 stanoví, že „Unie vyvíjí společnou politiku týkající se azylu, doplňkové ochrany a dočasné ochrany s cílem poskytnout každému státnímu příslušníkovi třetí země, který potřebuje mezinárodní ochranu, přiměřený status a zajistit dodržování zásady nenavracení. Tato politika musí být v souladu s Ženevskou úmluvou o právním postavení uprchlíků ze dne 28. července 1951, Protokolem týkajícím se právního postavení uprchlíků ze dne 31. ledna 1967 a ostatními příslušnými smlouvami“.

9. Body 4, 16, 17, 33, 39 a 45 odůvodnění směrnice 2011/95 znějí takto:

„(4) Ženevská úmluva a protokol jsou základem mezinárodního právního režimu na ochranu uprchlíků.

[…]

(16) Tato směrnice ctí základní práva a dodržuje zásady uznané zejména Listinou základních práv Evropské unie [dále jen „Listina“]. Tato směrnice zejména usiluje o zajištění plného dodržování lidské důstojnosti a práva na azyl u žadatelů o azyl a jejich rodinných příslušníků, kteří je doprovázejí, a o podporu používání článků 1, 7, 11, 14, 15, 16, 18, 21, 24, 34 a 35 této Listiny, a je třeba ji proto odpovídajícím způsobem provést.

(17) S ohledem na zacházení s osobami spadajícími do oblasti působnosti této směrnice jsou členské státy vázány závazky vyplývajícími z aktů mezinárodního práva, jichž jsou smluvními stranami, mezi něž patří zejména dohody zakazující diskriminaci.

[…]

(33) Je nezbytné stanovit také normy pro definici a obsah statusu doplňkové ochrany. Doplňková ochrana by měla být doplňkovou a dodatečnou k ochraně uprchlíků zakotvené v Ženevské úmluvě.

6 — Protokol č. 4, který byl otevřen k podpisu dne 16. září 1963 a který vstoupil v platnost dne 2. května 1968, byl ratifikován všemi členskými státy s výjimkou Řecka – které jej nepodepsalo ani neratifikovalo – a Spojeného království – které jej podepsalo, ale neratifikovalo.

[…]

(39) V reakci na výzvu vyslovenou Stockholmským programem ke stanovení jednotného statusu pro uprchlíky nebo osoby mající nárok na doplňkovou ochranu a s výjimkou nutných a objektivně odůvodněných případů by osobám, které mají nárok na status doplňkové ochrany, měla být udělena stejná práva a výhody, jaké podle této směrnice náleží uprchlíkům, a měly by se na ně vztahovat stejné podmínky způsobilosti.

[…]

(45) Zvláště k předcházení sociálním potížím je vhodné osobám požívajícím mezinárodní ochrany v rámci sociální péče poskytovat bez diskriminace přiměřené sociální dávky a prostředky na živobytí. Pokud jde o sociální péči, měly by být podmínky a podrobnosti týkající se poskytování základních dávek osobám, které mají nárok na status doplňkové ochrany, určeny vnitrostátním právem. Možnost omezit tuto péči na základní dávky je třeba chápat tak, že zahrnuje alespoň podporu ve výši minimálního příjmu, pomoc v případě nemoci či v těhotenství a pomoc v rodičovství, jsou-li tyto dávky poskytovány vlastním státním příslušníkům podle vnitrostátních právních předpisů.“

10. Článek 2 směrnice 2011/95 obsahuje v písmenech b), f) a g) následující definice, [rozumí se]:

„b) ‚osobou požívající mezinárodní ochrany‘ osoba, které bylo přiznáno postavení uprchlíka nebo status doplňkové ochrany ve smyslu písmen e) a g);

[…]

f) ‚osobou, která má nárok na doplňkovou ochranu‘ státní příslušník třetí země nebo osoba bez státní příslušnosti, která nesplňuje podmínky pro uznání za uprchlíka, ale u které existují závažné důvody se domnívat, že pokud by se vrátila do země svého původu, nebo v případě osoby bez státní příslušnosti do země svého dosavadního pobytu, byla by vystavena reálné hrozbě, že utrpí vážnou újmu uvedenou v článku 15, a na kterou se nevztahuje čl. 17 odst. 1 a 2, přičemž tato osoba nemůže nebo vzhledem ke shora uvedené hrozbě nechce přijmout ochranu dotyčné země;

g) ‚statusem doplňkové ochrany‘ uznání státního příslušníka třetí země nebo osoby bez státní příslušnosti členským státem za osobu, která má nárok na doplňkovou ochranu;

[…].“

11. Článek 20 směrnice 2011/95, která je součástí kapitoly VII této směrnice, která se zabývá obsahem mezinárodní ochrany, stanoví toto:

„1. Touto kapitolou nejsou dotčena práva stanovená v Ženevské úmluvě.

2. Tato kapitola se vztahuje na uprchlíky i na osoby, které mají nárok na doplňkovou ochranu, není-li uvedeno jinak.

[…]“

12. Článek 29 směrnice 2011/95, nadepsaný „Sociální péče“, zní takto:

„1. Členské státy zajistí, aby byla osobám požívajícím mezinárodní ochrany v členském státě, který tuto ochranu přiznal, poskytována stejná nezbytná sociální péče, jaká je poskytována státním příslušníkům tohoto členského státu.

2. Odchylně od obecného pravidla uvedeného v odstavci 1 mohou členské státy omezit sociální péči poskytovanou osobám, kterým byl přiznán status doplňkové ochrany, na základní dávky, které jsou pak poskytovány ve stejném rozsahu a za stejných podmínek způsobilosti, jaké platí pro jejich státní příslušníky.“

13. Článek 32 směrnice 2011/95, jehož předmětem je přístup k bydlení, stanoví toto:

„1. Členské státy zajistí, aby měly osoby požívající mezinárodní ochrany přístup k bydlení za stejných podmínek jako ostatní státní příslušníci třetích zemí oprávněně pobývající na jejich územích.

2. Členské státy se snaží provádět politiky, jejichž cílem je předcházet diskriminaci osob požívajících mezinárodní ochrany a zajistit těmto osobám stejné příležitosti na trhu s bydlením, přičemž mohou tyto osoby rozptýlit do různých míst na svém území.“

14. Článek 33 směrnice 2011/95, nadepsaný „Svoboda pohybu na území členského státu“, stanoví toto:

„Členské státy umožní osobám požívajícím mezinárodní ochrany volně se pohybovat na jejich území za stejných podmínek a omezení, jaké jsou stanoveny pro státní příslušníky třetích zemí oprávněně pobývající na jejich území.“

C – *Německé právo*

15. Ustanovení § 5 odst. 1 bod 1 a čl. 5 odst. 3 Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet (zákon o pobytu, výdělečné činnosti a integraci cizinců na spolkovém území; dále jen „AufenthG“) zní[7]:

„(1) Udělení povolení k pobytu zpravidla předpokládá, že:

1. jsou zajištěny prostředky na živobytí.

[…]

(3) V případech udělení povolení k pobytu podle […] § 25 odst. 1 až 3 […] se odstavce 1 a 2 […] nepoužijí.“

16. Ustanovení § 12 AufenthG uvádí:

„(1) Povolení k pobytu se uděluje pro spolkové území. Jeho platnost podle ustanovení prováděcí úmluvy k Schengenské dohodě pro pobyt na výsostném území smluvních stran tím není dotčena.

(2) Vízum a povolení k pobytu mohou být udělena a prodloužena s podmínkami. Mohou být i dodatečně spojena s povinnostmi, zejména s územním omezením.“

17. Článek 25 AufenthG, nadepsaný „Pobyt z humanitárních důvodů“, stanoví, že „cizinci se udělí povolení k pobytu, pokud Bundesamt für Migration und Flüchtlinge přiznal postavení uprchlíka […] nebo doplňkovou ochranu […].“

7 — BGBl. 2004 I, s. 1050, ze dne 30. července 2004, ve znění ze dne 25. února 2008, naposledy změněn zákonem ze dne 28. srpna 2013.

18. Na základě AufenthG vydá Bundesminister des Innern (ministr vnitra) se souhlasem Bundesrat (Spolková rada) Všeobecný správní předpis k zákonu o pobytu ze dne 26. října 2009 (Allgemeine Verwaltungsvorschrift zum AufenthG; dále jen „správní předpis z roku 2009“), jímž se musí příslušné orgány řídit. Podle tohoto správního předpisu má být povolení k pobytu, které je vydáno z mezinárodněprávních, humanitárních nebo politických důvodů podle kapitoly 2 oddílu 5 AufenthG, pokud zvýhodněná osoba pobírá dávky sociálního zajištění, spojeno s povinností omezující bydliště (tzv. „Wohnsitzauflage“). Příslušné body správního předpisu znějí následovně:

„12.2.5.2.1
Povinnost omezující bydliště představuje zvláště vhodný prostředek k tomu, aby bylo prostřednictvím svázání s regionem zabráněno nadměrnému rozpočtovému zatížení jednotlivých zemí a obcí zahraničními příjemci sociálních dávek. Odpovídající povinnosti mohou také přispět k tomu, aby se předcházelo soustředění cizinců závislých na sociální pomoci v určitých oblastech a z toho vyplývajícímu vytvoření ohnisek sociálního nepokoje s negativním vlivem na integraci cizinců. Odpovídající opatření jsou také odůvodněna, pokud mají být cizinci se zvláštní potřebou integrace svázáni s určitým bydlištěm, aby tam mohli využívat integrační nabídky.

12.2.5.2.2
Z těchto důvodů jsou držitelům povolení k pobytu podle kapitoly 2 oddílu 5 AufenthG, resp. povolení k trvalému pobytu podle § 23 odst. 2 ukládány povinnosti omezující bydliště a ty jsou ponechávány v platnosti, pokud a dokud pobírají dávky podle II. nebo XII. dílu sociálního zákoníku (Sozialgesetzbuch – SGB) nebo zákona o dávkách pro žadatele o azyl (Asylbewerber-leistungsgesetz – AsylbLG).“

II – **Vnitrostátní spory, předběžné otázky a řízení před Soudním dvorem**

A – *Skutkové okolnosti*

19. Ibrahim Alo a Amira Osso jsou syrští státní příslušníci, kteří přicestovali v roce 1998 a v roce 2001 do Německa, kde zahájili řízení o azylu, které nebylo úspěšné. Německé orgány přesto povolily, aby I. Alo i A. Osso zůstali na německém území. Oba pobírají sociální dávky od okamžiku, kdy zahájili příslušná řízení o azylu.

20. Poté, co oba žadatelé podali v roce 2012 druhou žádost o azyl, Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (spolkový úřad pro migraci a uprchlíky; dále jen „Bundesamt“) vydal v obou případech zákaz vyhoštění do Sýrie podle § 60 odst. 2 AufenthG. Na základě těchto rozhodnutí získali I. Alo a A. Osso status osoby požívající doplňkové ochrany. Následně získali oba jmenovaní povolení k pobytu, a sice I. Alo ze strany Kreis Warendorf (okres Warendorf) a A. Osso ze strany Region Hannover (Regionu Hannover), přičemž tato povolení byla vázána na povinnost určení místa bydliště na základě bodů 12.2.5.2.1 a 12.2.5.2.2 správního předpisu z roku 2009. Konkrétně šlo o to, že I. Alo měl mít bydliště ve městě Ahlen, zatímco A. Osso byla uložena povinnost mít bydliště v Regionu města Hannover, s výjimkou hlavního města spolkové země Dolní Sasko. Obě tyto podmínky byly znovu uvedeny i v nově vydaných povoleních k pobytu, jež byla oběma žadatelům udělena v roce 2014 podle § 25 odst. 2 AufenthG.

21. Za těchto okolností podali I. Alo i A. Osso žalobu na neplatnost, a sice I. Alo v únoru 2013 a A. Osso v červenci 2012, přičemž oba ve svých žalobách, jež byly poté v prvním stupni zamítnuty, napadli výše uvedená omezení týkající se místa bydliště. Odvolací soudy však dospěly k odlišným závěrům. Co se týče případu I. Ala, Oberverwaltungsgericht (vrchní správní soud) spolkové země Severní Porýní-Vestfálsko zrušil tuto podmínku rozsudkem ze dne 21. listopadu 2013, neboť měl za to, že tato podmínka je v rozporu s čl. 28 odst. 1 ve spojení s článkem 32 směrnice 2004/83. Kreis

Warendorf podal proti tomuto rozhodnutí opravný prostředek „Revision“ k předkládajícímu soudu. Co se týče A. Osso, Oberverwaltungsgericht spolkové země Dolní Sasko zamítl žalobu na neplatnost, kterou podala žalobkyně, rozsudkem ze dne 11. prosince 2013. Proti tomuto rozhodnutí podala A. Osso opravný prostředek „Revision“ k předkládajícímu soudu.

B – *Předběžné otázky*

22. Bundesverwaltungsgericht měl za to, že vyřešení sporů závisí na výkladu směrnice 2011/95, a proto se rozhodl přerušit obě řízení a položit Soudnímu dvoru následující předběžné otázky, které jsou platné pro obě výše uvedené věci:

„1) Představuje povinnost mít bydliště v prostorově ohraničené oblasti (obec, okres, kraj) členského státu omezení svobody pohybu ve smyslu článku 33 směrnice 2011/95/EU, pokud se cizinec na území členského státu jinak může volně pohybovat a pobývat?

2) Je povinnost bydliště uložená osobám požívajícím status doplňkové ochrany slučitelná s článkem 33 nebo článkem 29 směrnice 2011/95/EU, pokud je odůvodněna dosažením přiměřeného rozdělení zátěže veřejné sociální pomoci mezi příslušné orgány v rámci státního území?

3) Je povinnost bydliště uložená osobám požívajícím status doplňkové ochrany slučitelná s článkem 33 nebo článkem 29 směrnice 2011/95/EU, pokud je založena na důvodech migrační a integrační politiky, například aby bylo zabráněno vzniku ohnisek sociálního nepokoje z důvodu hromadného usazování cizinců v určitých obcích či okresech? Dostačují v tomto smyslu abstraktní důvody migrační nebo integrační politiky nebo musejí být tyto důvody stanoveny konkrétně?“

C – *Řízení před Soudním dvorem*

23. Usnesením předsedy Soudního dvora ze dne 23. října 2014 byly věci C-443/14, C-444/14 a C-445/14 spojeny pro účely písemné i ústní části řízení, jakož i pro účely rozsudku. Usnesením ze dne 1. dubna 2015 oznámil Bundesverwaltungsgericht Soudnímu dvoru zpětvzetí předběžných otázek ve věci C-445/14, jelikož původní řízení se stalo bezpředmětným, neboť příslušné orgány přiznaly zainteresované osobě postavení uprchlíka. Usnesením předsedy Soudního dvora ze dne 28. dubna 2015 byla výše uvedená věc vyškrtnuta z rejstříku Soudního dvora. Písemná vyjádření podle čl. 23 odst. 2 statutu Soudního dvora předložili I. Alo, A. Osso, Kreis Warendorf, německá vláda, řecká vláda a Evropská komise, přičemž všichni tito účastníci řízení s výjimkou řecké vlády se zúčastnili jednání konaného dne 14. července 2015.

III – **Analýza**

24. Tři na sebe navazující problémy, na něž poukazují projednávané předběžné otázky, jsou vzájemně úzce propojeny. Zatímco první z nich vznáší otázku, zda povinnost týkající se bydliště, která je předmětem projednávaných věcí, představuje omezení svobody pohybu stanovené v článku 33 směrnice 2011/95, druhá a třetí navrhují dvě možná odůvodnění pro případ, že bude odpověď na první otázku kladná.

25. Přezkum těchto odůvodnění spadá do působnosti určitých ustanovení sekundárního práva, jimiž se přiznávají práva ve vztahu ke standardu použitelnému na jiné osoby a jež různými konkrétními způsoby naplňují zásadu rovného zacházení. Typickým rysem přitom je, že použitelná ustanovení sekundárního práva jsou výrazem základních práv osob požívajících mezinárodní ochrany, která souvisí se zvláštními právy uznanými Ženevskou úmluvou. Znamená to tedy, že při přezkumu slučitelnosti sporného opatření s ustanoveními sekundárního práva, na něž poukazuje předkládající soud, bude nezbytné neztrácet ze zřetele požadavky vyplývající ze základních práv.

A – *K první předběžné otázce*

26. Prostřednictvím první předběžné otázky se Bundesverwaltungsgericht táže, zda povinnost mít bydliště v prostorově ohraničené oblasti, například v obci, okrese či kraji členského státu, představuje omezení svobody pohybu ve smyslu článku 33 směrnice 2011/95/EU, pokud se dotčená osoba na celém území tohoto členského státu jinak může volně pohybovat a pobývat.

1. Vyjádření předložená Soudnímu dvoru

27. Ibrahim Alo, Amira Osso, řecká vláda a Komise navrhují, aby byla odpověď na tuto první otázku kladná, zatímco německá vláda a Kreis Warendorf naopak navrhují, aby byla tato otázka zodpovězena záporně.

28. Amira Osso, Ibrahim Alo a řecká vláda mají za to, že pojem „svoboda pohybu“, který je uveden v článku 33 směrnice 2011/95, zahrnuje i právo zvolit si místo bydliště. Amira Osso se domnívá, že pojmy „Bewegungsfreiheit“ a „Freizügigkeit“ nejsou v unijním právu používány jednotně, a dodává přitom, že článek 33 stanoví, že osobám požívajícím doplňkové ochrany musí být přiznáno stejné zacházení jako uprchlíkům, a že ve vztahu k uprchlíkům vnitrostátní právo neumožňuje ukládat povinnosti bydliště odůvodněné rozdělením zátěže veřejné sociální pomoci [8]. Ibrahim Alo se na podporu argumentu, podle něhož pojem „svoboda pohybu“ zahrnuje také právo zvolit si místo bydliště, dovolává nařízení č. 1612/68 [9]. Řecká vláda dále s odkazem na čl. 21 odst. 1 SFEU, článek 26 Ženevské úmluvy, čl. 2 odst. 1 Protokolu č. 4 k EÚLP a čl. 12 odst. 1 Mezinárodního paktu o občanských a politických právech dodává, že svoboda pohybu zahrnuje dvě úzce související složky: svobodu pohybovat se v rámci určitého území a právo svobodně si zvolit místo bydliště.

29. Komise má za to, že doslovné znění článku 33 směrnice 2011/95 není sice jednoznačné, avšak je-li vykládáno v souladu s článkem 26 Ženevské úmluvy, zcela nepochybně zahrnuje také svobodu zvolit si místo bydliště.

30. Naproti tomu německá vláda a Kreis Warendorf vycházejí v prvé řadě z doslovného znění tohoto ustanovení, přičemž uvádějí, že se týká výlučně svobody pohybu a že rozhodně neodkazuje na svobodu zvolit si místo bydliště. V této souvislosti uvádějí, že tato skutečnost je relevantní vzhledem k tomu, že pokud měla jiná ustanovení unijního práva zahrnovat také svobodu zvolit si místo bydliště, bylo na ni vždy výslovně odkázáno [10]. Tomuto závěru nasvědčují podle mínění německé vlády i další ustanovení téže směrnice, zvláště pak článek 32 této směrnice, v němž se výslovně připouští vnitrostátní praxe spočívající v rozptýlení možností bydlení. K jinému závěru nevede podle německé vlády ani přezkum ustanovení Ženevské úmluvy vzhledem k tomu, že i článek 26 této úmluvy výslovně odkazuje na svobodu zvolit si místo bydlení. Německá vláda rovněž zdůrazňuje, že směrnice 2011/95 neobsahuje všechna ustanovení Ženevské úmluvy. V témže smyslu i Kreis Warendorf uvádí, že článek 20 směrnice jasně stanoví, že ustanoveními této směrnice nejsou dotčena práva stanovená v Ženevské úmluvě, která tuto směrnici doplňují pouze v souvislosti s osobami uznanými za uprchlíky, a to pouze tam, kde směrnice poskytuje nižší stupeň ochrany, než jakou zaručuje Úmluva, tak jako je tomu v případě článku 33. Kreis Warendorf i německá vláda kromě toho uvádí, že obsah článku 33 směrnice není shodný s obsahem článku 26 Ženevské úmluvy.

8 — Rozsudek Bundesverwaltungsgericht ze dne 15. ledna 2008, 1 C 17.07, bod 20.

9 — Nařízení Rady (EHS) ze dne 15. října 1968 o volném pohybu pracovníků uvnitř Společenství (Úř. věst. L 257, s.2; Zvl. vyd. 05/01, s. 15).

10 — Dokladem tohoto tvrzení je čl. 45 odst. 3 písm. b) a c) SFEU, v němž je odkazováno jak na právo volně se pohybovat, tak i na právo pobytu, jakož i další ustanovení unijního práva, například čl. 20 odst. 2 písm. a) a čl. 21 odst. 1 SFEU, i článek 45 Listiny základních práv, přičemž ve všech těchto ustanoveních se rozlišuje mezi svobodou pohybu a právem pobytu. Totéž platí i o ustanoveních sekundárního práva, například článku 7 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2013/33/EU ze dne 26. června 2013, kterou se stanoví normy pro přijímání žadatelů o mezinárodní ochranu (Úř. věst. L 180, s. 96), a směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/38/ES ze dne 29. dubna 2004 o právu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států, o změně nařízení (EHS) č. 1612/68 a o zrušení směrnic 64/221/EHS, 68/360/EHS, 72/194/EHS, 73/148/EHS, 75/34/EHS, 75/35/EHS, 90/364/EHS, 90/365/EHS a 93/96/EHS (Úř. věst. L 158, s. 77; Zvl. vyd. 05/05, s. 6).

2. Posouzení

31. K tomu, aby bylo možné zodpovědět tuto předběžnou otázku, je nezbytné určit zaprvé, zda pojem „svoboda pohybu“, který je v tomto ustanovení obsažen, zahrnuje i svobodu zvolit si místo bydliště, a to na základě kritérií doslovného, systematického, teleologického a historického výkladu, a zadruhé, zda opatření spočívající v uložení povinnosti bydliště představuje omezení této svobody.

a) K výkladu pojmu „svoboda pohybu“ stanovenému v článku 33 směrnice 2011/95

i) Doslovný výklad

32. Jak zdůrazňují předkládající soud i Komise, pouhý odkaz na doslovné znění nepostačuje k podání konečného výkladu ustanovení, jímž se zabýváme.

33. Zaprvé skutečnost, že v německém znění obsahuje nadpis článku 33 směrnice výraz „Freizügigkeit“, zatímco v textu tohoto článku je použit výraz „Bewegungsfreiheit“, nemůže být považována za relevantní s ohledem na jiná jazyková znění, neboť ve většině z nich je použit pouze jeden výraz, a sice výraz „svoboda pohybu“, který se shoduje s výrazem obvykle používaným v souvislosti se základními svobodami Unie [11].

34. Je pravda, že ta ustanovení unijního práva, která konkrétně upravují práva občanů Unie, často výslovně odkazují na právo zvolit si místo bydliště [12]. Jak ovšem připouští i německá vláda ve svém písemném vyjádření, pojem „svoboda pohybu“ nebývá vždy používán jednotně, zvláště pak v unijním právu. Pojem „svoboda pohybu“ totiž bývá v unijním právu často používán v širokém slova smyslu, a to tak, že se obecně týká celého souboru práv, která spolu vzájemně úzce souvisejí a mezi něž patří svoboda přemisťovat se a svoboda zvolit si místo bydliště [13], jakož i svoboda odcestovat z vlastního státu, přičemž všechna výše uvedená práva musí být považována za nezadatelná, jak velmi výstižně uvedl generální advokát H. Mayras ve svém stanovisku předneseném ve věci Rutili [14].

35. Jako vhodný příklad ustanovení, v němž je pojem „svoboda pohybu“ použit jakožto pojem zahrnující pohyb i bydliště, lze uvést článek 202 SFEU. Tento článek, který patří do kapitoly zabývající se přidružením zámořských zemí a území, odkazuje na akty upravující „volný pohyb pracovníků ze zemí a území v členských státech“, přičemž není pochyb o tom, že tyto akty obsahují i ustanovení týkající se práva zvolit si bydliště.

36. Na druhou stranu však bývá pojem „svoboda pohybu“ často používán i jako nadpis zahrnující různá práva týkající se svobody přemisťovat se a svobody zvolit si místo bydliště [15]. Široce chápaný pojem svobody pohybu se také často objevuje v takových výrazech, jako je například „osoby požívající práva na svobodu pohybu“ [16].

11 — Například ve španělském (*libre circulación*), francouzském (*liberté de circulation*), anglickém (*freedom of movement*), italském (*libertà di circolazione*), nizozemském (*vrij verkeer*), portugalském (*liberdade de circulação*), rumunském (*libertatea de circulație*), dánském (*Fri bevægelighed*), švédském (*fri rörlighet*), bulharském (*Свобода на придвижване*), estonském (*Liikumisvabadus*), řeckém (Ελεύθερη κυκλοφορία), českém (*svoboda pohybu*), slovenském (*sloboda pohybu*), lotyšském (*pārvietošanās brīvība*) a chorvatském (*sloboda kretanja*) znění. Rozdíl v terminologii je výjimkou projevující se například v polském znění (swobodny przepływ/swoboda przemieszczania).

12 — Zejména čl. 45 odst. 3 písm. b) a c) SFEU, čl. 21 odst. 1 SFEU a čl. 79 odst. 2 písm. b) SFEU, jakož i čl. 45 odst. 1 a 2 Listiny a směrnice 2004/38.

13 — Viz například A. Olesti Rayo, „La libre circulación de personas: desplazamiento y residencia“, in J. Mª Beneyto Pérez (Ed.), *Tratado de Derecho y Políticas de la Unión Europea. Tomo VI: Mercado Único Europeo y Unión Económica y Monetaria*, Thomson Reuters Aranzadi, 2009, s. 325-387.

14 — Stanovisko generálního advokáta H. Mayrase přednesené ve věci Rutili (36/75, EU:C:1975:124), v němž bylo poukázáno na práva pracovníků „ucházet se o skutečně nabízená pracovní místa“, jakož i právo „pohybovat se volně na území členských států a pobývat v členském státě za účelem výkonu zaměstnání“.

15 — Lze uvést čl. 3 odst. 2 SEU; nadpis hlavy IV části III SFEU; čl. 26 odst. 2 SFEU; čl. 45 odst. 1 SFEU; články 46 a 48 SFEU.

16 — Tento výraz bývá často používán v ustanoveních, která jsou součástí schengenského acquis.

37. Jednoznačný odkaz na pojem „svoboda pohybu“ ve smyslu unijního práva, který je uveden v článku 33 směrnice 2011/95, se navíc liší od znění nástrojů, jejichž cílem je upravit postavení státních příslušníků třetích států, v nichž bývá používán výraz „volný přístup“ na celé území státu [17].

38. Kromě toho nelze zapomínat ani na skutečnost, že v literatuře zaměřené na unijní i na mezinárodní právo bývá zpravidla používán pojem „pohyb“, který zde představuje složitý právní pojem sestávající z mnoha rovin, jejichž obsah nelze v žádném případě omezit pouze na svobodu přemisťovat se či pohybu [18].

39. Ze všech výše uvedených důvodů se domnívám, že pokud je ve znění článku 33 směrnice 2011/95 uveden pouze odkaz na „svobodu pohybu“, aniž je výslovně odkázáno na svobodu zvolit si místo bydliště, nepostačuje to k tomu, aby mohlo být posledně jmenované právo chápáno v tom smyslu, že je vyňato z působnosti tohoto ustanovení.

ii) Systematický a teleologický výklad

40. Výše uvedený závěr potvrzuje i systematický a teleologický výklad, v němž nabývají zvláštního významu jak Ženevská úmluva, tak i základní práva.

41. Při této příležitosti je třeba zdůraznit zejména to, že z bodů 4, 23 a 24 odůvodnění směrnice 2011/95 – a rovněž z příslušných bodů směrnice, jež jí předcházela, tj. směrnice 2004/83 – vyplývá, že daná směrnice byla přijata jako vodítko pro příslušné orgány členských států při uplatňování Ženevské úmluvy založeném na společných pojmech a kritériích a že Ženevská úmluva je základem mezinárodního právního režimu na ochranu uprchlíků [19]. Jak je opakovaně uváděno v judikatuře Soudního dvora, výklad ustanovení uvedené směrnice tedy „musí být prováděn ve světle obecné systematiky a účelu této směrnice s ohledem na uvedenou úmluvu a ostatní příslušné smlouvy uvedené v čl. 78 odst. 1 SFEU“ [20].

42. Není sporu o tom, že směrnice 2011/95 neobsahuje všechna práva stanovená Ženevskou úmluvou [21] a že jejím použitím nejsou tato práva žádným způsobem dotčena [22]. Ženevská úmluva musí být nicméně považována za nástroj, na nějž musí být nutně brán zřetel při výkladu veškerých ustanovení směrnice, jež se týkají práv shodujících se s právy obsaženými ve zmíněné Úmluvě, a to i přesto, že ochrana, kterou tato Úmluva zavádí, není beze zbytku použitelná na osoby požívající doplňkové ochrany. Požadavek konformního výkladu s Ženevskou úmluvou, který vyplývá ze samotného právního základu směrnice 2011/95, z historie jejího vzniku i z dalších jejích ustanovení [23], musí platit i navzdory tomu, že ustanovení směrnice – tak jako v případě, jímž se nyní zabýváme – upravují shodným způsobem práva uprchlíků i práva osob, které mají nárok na doplňkovou ochranu, jak je uvedeno v čl. 20 odst. 2 směrnice.

17 — Viz čl. 11 odst. 1 písm. h) směrnice Rady č. 2003/109/ES ze dne 25. listopadu 2003 o právním postavení státních příslušníků třetích zemí, kteří jsou dlouhodobě pobývajícími rezidenty (Úř. věst. 2004, L 16, s. 44; Zvl. vyd. 19/06, s. 272); čl. 14 odst. 1 písm. h) směrnice Rady 2009/50/ES ze dne 25. května 2009 o podmínkách pro vstup a pobyt státních příslušníků třetích zemí za účelem výkonu zaměstnání vyžadujícího vysokou kvalifikaci (Úř. věst. L 155, s. 17); čl. 22 písm. b) směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/36/EU ze dne 26. února 2014 o podmínkách vstupu a pobytu státních příslušníků třetích zemí za účelem zaměstnání jako sezónní pracovníci (Úř. věst. L 94, s. 375), a čl. 17 písm. b) směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/66/EU ze dne 15. května 2014 o podmínkách vstupu a pobytu státních příslušníků třetích zemí na základě převedení v rámci společnosti (Úř. věst. L 157, s. 1).

18 — Z mnohých příkladů alespoň H. Schermers, *Free Movement of Persons in Europe: Legal Problems and Experiences*, Springer 1993; E. Spaventa, *Free Movement of Persons in the European Union: Barriers to Movement in Their Constitutional Context*, Kluwer Law International, 2007; M. Flory a R. Higgins, *Liberté de circulation des personnes en droit international*, Economica, 1988; C. Beyani, *Human Rights Standards and the Movement of People Within States*, Oxford University Press, 2000; G. Goodwin-Gill, *International law and the Movement of Persons Between States*, Oxford University Press 2008.

19 — V souvislosti se směrnicí 2004/83 viz například rozsudek X a další (C-199/12 až C-201/12, EU:C:2013:720, bod 39 a citovaná judikatura).

20 — Rozsudek H. N. (C-604/12, EU:C:2014:302, bod 28 a citovaná judikatura).

21 — Rozsudek Qurbani (C-481/13, EU:C:2014:2101, body 24 a 26).

22 — Jak se výslovně uvádí v čl. 20 odst. 1 směrnice 2011/95.

23 — Viz stanovisko generálního advokáta P. Mengozziho přednesené ve spojených věcech B (C-57/09 a C-101/09, EU:C:2010:302, bod 42).

43. Za těchto okolností nabývá zvláštního významu článek 26 Ženevské úmluvy, nadepsaný „Svoboda pohybu“, který uznává právo zvolit si místo bydlení i volně se pohybovat na území hostitelského státu [24].

44. Bod 16 odůvodnění směrnice stanoví, že tato směrnice „ctí základní práva a dodržuje zásady uznané zejména Listinou“ a že usiluje zejména o „zajištění plného dodržování lidské důstojnosti […]“.

45. Je nesporné, že směrnice musí být vykládána v souladu se základními právy. Jak je patrné z rozsudku Kamberaj [25], tato povinnost se týká určení působnosti a obsahu ustanovení směrnice, jimiž se zavádějí práva státních příslušníků třetích zemí. Ve zmíněném rozsudku totiž Soudní dvůr prohlásil, že při stanovení opatření sociálního zabezpečení, sociální podpory a sociální ochrany podléhajících zásadě rovného zacházení zakotvené ve směrnici 2003/109/ES o právním postavení státních příslušníků třetích zemí, kteří jsou dlouhodobě pobývajícími rezidenty, je nutné dodržovat práva stanovená v článku 34 Listiny [26].

46. Je namístě uvést, že i když článek 45 Listiny odkazuje výlučně na právo svobodně se pohybovat v členských státech, aniž se výslovně zmiňuje o svobodě přemisťovat se a pobývat na území státu [27], vnitrostátní rozměr svobody pohybu je s ohledem na čl. 6 odst. 3 SEU obecnou zásadou unijního práva, kterou lze vyvodit jak z ústavních tradic členských států, tak z článku 2 Protokolu č. 4 k EÚLP [28]. Toto ustanovení spolu s článkem 12 Mezinárodního paktu o občanských a politických právech nasvědčuje takovému výkladu pojmu „svoboda pohybu“, podle něhož tento pojem zahrnuje nedílný soubor vzájemně propojených prvků úzce souvisejících s mobilitou osob, přičemž „popření jednoho z těchto prvků znamená, že potvrzení zbývajících se nestane skutečností, nýbrž pouhou chimérou“ [29].

47. Veškeré tyto úvahy vycházejí v zásadě z toho, že „svoboda pohybu“ bývá zpravidla pojímána jako právo zahrnující prvky přemisťování i prvky bydliště, neboť v opačném případě by bylo jen stěží možné zajistit užitečný účinek článku 33 směrnice. Jak dokládají práva, která předcházela právu na svobodu pohybu v době před začátkem moderní éry, toto právo obsahuje významný instrumentální prvek, neboť je do značné míry zaměřeno na možnost svobodně si zvolit místo bydliště [30].

24 — Názorný je v tomto ohledu komentář UNHCR k článku 32 směrnice 2004/83, v němž se prohlašuje, že „UNHCR understands that, in line with Article 26 of the 1951 Convention and Article 2 of Protocol No. 4 to the ECHR, the right to choose the place of residence is included in the right to freedom of movement“, UNHCR, *Annotated Comments on the EC Council Directive2004/83/EC*, 2005.

25 — C-571/10, EU:C:2012:233, bod 79 a násl.

26 — Směrnice Rady ze dne 25. listopadu 2003 (Úř. věst. 2004, L 16, s. 44), ve znění směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/51/EU ze dne 11. května 2011 (Úř. věst. L 132, s. 1).

27 — S ohledem na význam základního práva svobodně se pohybovat na území státu je nezbytné, aby bylo toto právo do určité míry součástí práva svobodně se pohybovat v Unii. Článek 22 směrnice 2004/38 stanoví, že členské státy mohou právo pobytu a právo trvalého pobytu územně omezit pouze tehdy, vztahují-li se stejná omezení i na jejich vlastní státní příslušníky. V rozsudku Rutili (36/75, EU:C:1975:137) Soudní dvůr prohlásil, že „co se týče zákazů pobytu omezených na určité oblasti daného území, osobám, na něž se vztahuje ochrana zavedená právem Společenství, musí být na základě článku 7 Smlouvy a v rámci působnosti tohoto ustanovení přiznáno stejné zacházení jako státním příslušníkům dotyčného členského státu“ (bod 49). Tato povinnost rovného zacházení byla dále upřesněna v rozsudku Oteiza Olazabal (C-100/01, EU:C:2002:712), a to v souvislosti s územními omezeními zavedenými z důvodů veřejného pořádku nebo veřejné bezpečnosti založených na osobním chování, které by jinak mohly vést k opatření zákazu pobytu nebo vyhoštění z celého státního území. Svoboda pohybu na území státu je rovněž nepřímo chráněna unijním právem, vzhledem k tomu, že vnitrostátní opatření, jímž je svoboda pohybu omezena, může narušit i svobodu pohybu mezi členskými státy, a tudíž není odůvodněno. Viz rozsudek Libert a další (C-197/11 a C-203/11, EU:C:2013:288).

28 — Jak uvádí předkládající soud, je třeba uvést, že judikatura ESLP týkající se článku 2 Protokolu č. 4 k EÚLP v některých případech zahrnuje podmínky týkající se místa bydliště do pojmu „svoboda pohybu“ (viz například rozsudky ze dne 17. července 2003, *Luordo v. Itálie* č. 32190/96, ze dne 20. dubna 2010, *Villa v. Itálie*, č. 19675/06, a ze dne 22. února 2007, *Tatishvili v. Rusko*, č. 1509/02).

29 — Viz R. Higgins, „The Right in International Law of an Individual to Enter, Stay in and Leave a Country“, *International Affairs*, sv. 49, č. 31973, s. 341-357, s. 342, kde je odkazováno na práva na vstup, pobyt a opuštění země.

30 — Co se týče podrobného historického zkoumání kořenů svobody pohybu v Německu, viz J. Ziekow, *Über Freizügigkeit und Aufenthalt*, Mohr Siebeck, 1997.

48. K odlišnému závěru nevede v konečném důsledku ani okolnost, že čl. 32 odst. 2 směrnice 2011/95 výslovně připouští vnitrostátní praxi spočívající v rozptýlení osob požívajících mezinárodní ochrany pro účely přístupu k bydlení. Toto prohlášení může podle mého názoru sloužit výhradně k odůvodnění případného rozptýlení osob požívajících mezinárodní ochrany, k němuž by došlo při plnění povinností členského státu týkajících se provádění veřejných politik, jejichž cílem je předcházet diskriminaci v přístupu k bydlení. Jinými slovy, upozornění uvedené v závěru čl. 32 odst. 2 směrnice je třeba chápat pouze jako odkaz na jeden z prostředků, jimiž mohou členské státy úpravou svých politik v oblasti nabídky bydlení chránit svůj zájem na tom, aby se zamezilo soustředění osob požívajících mezinárodní ochrany.

iii) Historický výklad

49. Přestože historický výklad vycházející výlučně z přípravných prací ke směrnici 2011/95 nevede k jednoznačnému závěru [31], ze společného posouzení přípravných prací ke směrnicí 2004/83 a ke směrnici 2003/9/ES [32], kterou se stanoví minimální normy pro přijímání žadatelů o azyl, v konečném důsledku vyplývá, že pojem „svoboda pohybu“, který je obsažen v článku 33 směrnice 2011/95, zahrnuje i svobodu zvolit si místo bydliště.

50. Návrhu směrnice Rady, kterou se stanoví minimální normy pro přijímání žadatelů o azyl, na základě něhož byla přijata směrnice 2003/9 [33], totiž předcházely závěry Rady, jež obsahovaly konkrétní pokyny k možným omezením svobody těchto žadatelů zvolit si místo bydliště [34]. Návrh Komise, který vychází výslovně z těchto pokynů, zavádí již v článku 7 výrazná omezení. Navzdory tomu, že se tato omezení jednoznačně týkají místa bydliště, což lze vyvodit z obsahu tohoto článku i z příslušných vysvětlivek [35], výrazy použité v návrhu odkazují obecně na „svobodu pohybu“. Tomuto způsobu vyjádření odpovídá i návrh Komise předložený o několik měsíců později, který vedl k přijetí směrnice 2004/83 [36] a v němž je odkazováno výlučně na svobodu pohybu, což se zcela nesporně odráží i ve formulaci článku 32 směrnice 2004/83 a článku 33 směrnice 2011/95.

51. Pokud je tedy v článku 7 směrnice 2003/9, nyní článku 7 směrnice 2013/33/EU [37], výslovně odkazováno jak na svobodu pohybu, tak i na omezení týkající se místa pobytu, tato skutečnost je výsledkem složitého vyjednávání, jehož cílem bylo zavést přesnou úpravu omezení jednotlivých složek svobody pohybu, jež byly v návrhu Komise posuzovány jako celek [38]. Naopak pojem „svoboda pohybu“, který se objevil ve znění směrnice, jíž se nyní zabýváme, se předmětem diskusí takovéhoto druhu nestal. Jak totiž Komise vysvětlila během jednání, v opačném případě by musela výslovně vysvětlit, z jakého důvodu zahrnula do svého návrhu pouze jednu ze složek svobody pohybu.

52. Provedeme-li tedy společný přezkum přípravných prací ke směrnicím 2003/9 a 2004/83, jež byly ostatně projednávány ve stejnou dobu a na základě návrhů, v nichž Komise použila v souvislosti se svobodou pohybu obdobné výrazy, dospějeme k závěru, že svoboda pohybu, která je stanovena v článku 33 směrnice 2011/95, zahrnuje kromě svobody přemisťování také svobodu zvolit si místo

31 — Článek 33 směrnice 2011/95 převzal téměř doslovně znění článku 32 směrnice 2004/83, v němž se odráží terminologie obsažená v návrhu Komise [COM(2001) 510 final]. V odpověď na otázku položenou během jednání Komise vysvětlila, že jejím záměrem bylo chápat pojem „svoboda pohybu“ v tom smyslu, že zahrnuje i svobodu zvolit si místo bydliště. Z vysvětlení obsažených v tomto návrhu ani z následných přípravných prací nelze však vyvodit nic, co by dokládalo, jaký záměr sledoval zákonodárce Unie v otázce, jíž se nyní zabýváme.

32 — Směrnice Rady ze dne 27. ledna 2003 (Úř. věst. L 31, s. 18/25; Zvl. vyd. 19/06, s. 101).

33 — COM(2001) 181 final.

34 — Závěry Rady ze dní 30. listopadu a 1. prosince 2000, dokument č. 13865/00, v jejichž příloze jsou obsaženy „Pokyny k budoucímu nástroji Společenství týkajícímu se podmínek přijímání žadatelů o azyl“.

35 — V těchto vysvětlivkách je zmiňována i nutnost dodržovat právo na svobodu pohybu, zakotvené v Protokolu č. 4 k EÚLP. Návrh směrnice Rady, kterou se stanoví minimální normy pro přijímání žadatelů o azyl, COM(2001) 181 final (Úř. věst. C 213 E, s. 286).

36 — COM(2001) 510 final.

37 — Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2013/33/EU ze dne 26. června 2013, kterou se stanoví normy pro přijímání žadatelů o mezinárodní ochranu (Úř. věst. L 180, s. 96).

38 — Viz například dokumenty Rady č. 11541/01, 6467/02 nebo 7307/02.

bydliště. Lze si totiž jen stěží představit, že by se zákonodárce Unie bez jakékoli diskuse rozhodl, že ze dvou věcně souvisejících směrnic projednávaných ve stejnou dobu vyloučí jednu ze složek svobody pohybu, která má pro osoby požívající mezinárodní ochrany zásadní význam a která byla předmětem rozsáhlých diskusí v souvislosti se žadateli o azyl.

53. S ohledem na výše uvedené úvahy lze tedy tvrdit, že pojem „svoboda pohybu“, který je obsažen v článku 33 směrnice 2011/95, zahrnuje jak svobodu přemisťování, tak i svobodu zvolit si místo bydliště.

b) K otázce, zda povinnost týkající se bydliště představuje omezení svobody pohybu

54. Poté, co jsme vymezili působnost článku 33 směrnice 2011/95, nebude již obtížné odpovědět na otázku, zda podmínka týkající se určení konkrétního místa bydliště představuje sama o sobě omezení svobody pohybu, která je v tomto ustanovení uvedena, přičemž v tomto okamžiku není podstatné, zda byl tímto opatřením dodržen také požadavek rovného zacházení s ostatními oprávněně pobývajícími státními příslušníky třetích zemí, neboť tímto problémem se budu zabývat při přezkumu třetí předběžné otázky.

55. Pro tyto účely postačí přezkoumat povahu daného opatření a jeho následky. Jak vyplývá z předkládacího usnesení, dotčeným opatřením se ukládá povinnost se v určitém místě usadit a bydlet, ale neomezuje se možnost se na celém území státu volně pohybovat a zdržovat. Na druhou stranu, jak upřesnila německá vláda během jednání, za nesplnění této povinnosti jsou ukládány sankce, mezi něž může patřit i uložení pokuty.

56. Vezmeme-li tedy v úvahu okolnost, že podstatou svobody pohybu je právě svoboda zvolit si místo k životu, je jasné, že povinnost určit bydliště na konkrétním místě zásadním způsobem omezuje svobodu pohybu, a to bez ohledu na to, že dotčené opatření nenarušuje možnost přemisťovat se nebo pobývat po určitou dobu na jiných místech, a na to že stanoví určité podmínky pro změnu uvedené povinnosti [39].

57. Navrhuji tedy, aby byla první z předběžných otázek položených předkládajícím soudem zodpovězena v tom smyslu, že povinnost mít bydliště v prostorově ohraničené oblasti, která je uložena členským státem, představuje omezení svobody pohybu stanovené v článku 33 směrnice 2011/95/EU, a to zcela bez ohledu na to, zda se osoba požívající mezinárodní ochrany jinak může na území členského státu volně pohybovat a pobývat.

B – *Druhá a třetí předběžná otázka*

58. Pro případ, že bude odpověď na první předběžnou otázku kladná, se Bundesverwaltungsgericht táže Soudního dvora, zda je povinnost bydliště uložená osobám majícím nárok na status doplňkové ochrany slučitelná s článkem 33 nebo článkem 29 směrnice 2011/95/EU, pokud je odůvodněna dosažením přiměřeného rozdělení zátěže veřejné sociální pomoci mezi příslušné orgány v rámci státního území (druhá předběžná otázka), nebo pokud je založena na důvodech imigrační a integrační politiky, například aby bylo zabráněno vzniku ohnisek sociálního nepokoje z důvodu hromadného usazování cizinců v určitých obcích či okresech (třetí předběžná otázka). V této posledně jmenované souvislosti se předkládající soud ještě táže, zda v tomto smyslu dostačují abstraktní důvody imigrační nebo integrační politiky nebo zda tyto důvody musejí být naopak stanoveny konkrétně.

39 — Správní předpis z roku 2009 totiž stanoví zrušení či revizi povinnosti residence, pokud existuje pracovní smlouva splňující určité znaky – hlavně musí zajišťovat obživu pro celou rodinu, aby nemusela žádat o sociální podporu – pokud to podporuje rodinný život s manželem, partnerem či nezletilými dětmi či poskytování péče členům rodiny, kteří to potřebují z důvodu věku, nemoci či hendikepu, nebo zabrání nebezpečným situacím plynoucím z rodinného prostředí.

59. Abychom lépe pochopili smysl a dosah těchto dvou předběžných otázek, je třeba připomenout rozsudek, který vydal sám předkládající soud, Bundesverwaltungsgericht, dne 15. ledna 2008 [40] a v němž tento soud prohlásil, že taková podmínka týkající se bydliště, jakou se zabýváme v projednávaných věcech, nemůže být použita v případě uznaných uprchlíků, neboť je v rozporu s článkem 23 Ženevské úmluvy, za předpokladu, že je tato podmínka odůvodněna pouze nutností zajistit přiměřené rozdělení zátěže veřejné sociální pomoci v rámci státního území. Předkládající soud má nicméně pochybnosti, zda lze tyto úvahy přenést i na osoby požívající mezinárodní ochrany, neboť doslovné znění článku 29 směrnice, v němž je zmíněna „stejná nezbytná sociální péče, jaká je poskytována státním příslušníkům tohoto členského státu“, není totožné se zněním článku 23 Ženevské úmluvy, který odkazuje na „stejné zacházení“. Vycházíme-li i nadále z judikatury, kterou vydal sám Bundesverwaltungsgericht, zmíněná podmínka týkající se bydliště by nicméně mohla být založena na důvodech migrační a integrační politiky i v případě uznaných uprchlíků, avšak v tomto smyslu by nedostačoval pouhý abstraktní odkaz na tyto důvody, ale bylo by naopak nutné, aby příslušné orgány upřesnily, jaké konkrétní důvody vedly k tomuto omezení.

1. Vyjádření předložená Soudnímu dvoru

60. Ibrahim Alo, Amira Osso a Komise se domnívají, že články 29 a 33 směrnice 2011/95 brání omezení týkajícímu se místa bydliště.

61. Ibrahim Alo má za to, že povinnost týkající se bydliště, jíž se nyní zabýváme, zavádí omezení svobody pohybu na základě pobírání sociální podpory, což je v rozporu s článkem 29 směrnice 2011/95. Kromě toho zastává názor, že sporné opatření je v rozporu s čl. 12 odst. 1 Mezinárodního paktu o občanských a politických právech, neboť představuje omezení, které není stanoveno zákonem ani odůvodněno některým z kritérií uvedených v odstavci 3 tohoto ustanovení. Podle A. Osso zavádí článek 33 směrnice rovné zacházení mezi uprchlíky a osobami požívajícími doplňkové ochrany, takže pokud z judikatury Bundesverwaltungsgericht vyplývá, že v souladu s Ženevskou úmluvou není v Německu povoleno ukládat uprchlíkům omezení, znamená to, že totéž zacházení musí být přiznáno i osobám požívajícím doplňkové ochrany. Kromě toho, vezme-li se v úvahu, že podle německého práva není povoleno vázat sociální podporu tuzemských státních příslušníků na určité místo bydliště, pak je povinnost týkající se bydliště, která je uložena osobám požívajícím doplňkové ochrany, v rozporu také s článkem 29 směrnice. Okolnost, že se toto ustanovení týká „nezbytné sociální péče“, nemůže být důvodem k tomu, aby byla povolována územní omezení. Amira Osso uvádí, že důvody imigrace a integrace, které jsou uvedeny ve správním předpisu z roku 2009, se týkají výlučně cizinců přijímaných z mezinárodněprávních, humanitárních a politických důvodů, a nikoli všech oprávněně pobývajících osob, což znamená, že existuje rozdílné zacházení, které je v rozporu s článkem 33 směrnice. Nadto se domnívá, že příslušné orgány nekonstatovaly, že na její případ mají být uplatněny důvody obecného zájmu: nebylo prokázáno, že její svoboda volby místa pobytu může představovat nepřiměřenou zátěž pro určité regiony, ani to, že by mohla přispět ke vzniku sociálního napětí. Kromě toho A. Osso uvádí, že přidělení bydliště v určitých zónách může vést k problémům při hledání práce a „stigmatizovat“ dotčené jednotlivce.

62. Komise má za to, že omezení svobody pohybu, které je uloženo osobám majícím nárok na status doplňkové ochrany, musí splnit dvě kumulativní podmínky. Zaprvé nesmí zavádět rozdílné zacházení mezi uprchlíky a osobami požívajícími doplňkové ochrany, neboť všechny tyto osoby jsou souhrnně označovány jako „osoby požívající mezinárodní ochrany“. S ohledem na zásadu uvedenou v čl. 20 odst. 2 směrnice 2011/95 je rozdílné zacházení povoleno pouze v souvislosti s čl. 29 odst. 2. Zadruhé svobodu pohybu mohou členské státy omezit pouze za takových podmínek, za jakých je tato svoboda omezena ve vztahu k jiným oprávněně pobývajícím osobám. I když se Komise domnívá, že je věcí vnitrostátního soudu, aby přezkoumal vnitrostátní právní úpravu související s těmito dvěma podmínkami, má za to, že z předkládacího usnesení vyplývá, že vnitrostátní právní předpisy zavádějí

40 — BVerwG (1 C 17.07).

dvojí diskriminaci, kterou zakazuje článek 33 směrnice. Kromě toho zastává názor, že článek 29 není relevantním ustanovením, jež by mohlo odůvodnit omezení svobody pohybu. Pro případ, že by dané omezení nebylo použitelné diskriminačním způsobem, se Komise domnívá, že důvody, na něž bylo poukázáno, by mohly představovat legitimní cíle a že by mohly být přípustné za předpokladu, že budou dodržovat zásadu proporcionality a budou v souladu s cíli sledovanými směrnicí.

63. Podle řecké vlády má členský stát diskreční pravomoc určit důvody, z nichž lze zavádět omezení svobody pohybu. Současně je však nutné, aby byla tato omezení zaváděna takovým způsobem, aby byla dodržena působnost směrnice i její cíle a aby bylo dosaženo souladu s obecnými zásadami a se zásadou proporcionality. V takovémto případě by podmínka týkající se bydliště představovala vhodný způsob, jak zamezit nepřiměřené zátěži, kterou by musely nést některé územní celky, a jak posílit integraci, a byla by tedy odůvodněná.

64. Německá vláda a Kreis Warendorf se pro případ kladného zodpovězení první otázky podpůrně domnívají, že opatření spočívající v omezení podmínky bydliště není v rozporu s články 29 a 33 směrnice. Oba tito účastníci řízení trvají na tom, že smysl článku 29 směrnice je jiný než smysl článku 23 Ženevské úmluvy, což dokládá, že zákonodárce Unie měl v úmyslu takovýto rozdíl zavést. V souvislosti s článkem 33 směrnice německá vláda dále uvádí, že omezení bydliště, jež stanoví čl. 12 odst. 2 AufenthG, se týkají všech cizinců a že neuložení těchto povinností uprchlíkům není v rozporu se směrnicí, neboť směrnice nestanoví povinnost uplatnit zacházení v rámci doložky nejvyšších výhod. V každém případě by však povinnost, jíž je omezeno bydliště, mohla být odůvodněna daňovými úvahami, jakož i úvahami týkajícími se migrační a integrační politiky za předpokladu, že tyto úvahy sledují legitimní cíl a jsou v souladu se zásadou proporcionality. Německá vláda rovněž uvádí, že pokud by se mělo za to, že žádné z těchto hledisek není samo o sobě dostačující k tomu, aby odůvodnilo povinnost týkající se bydliště, zásadní význam bude mít posouzení toho, zda by mohlo být takovéto opatření odůvodněno alespoň souběžnou přítomností obou těchto hledisek. Kreis Warendorf se ve svém písemném vyjádření k třetí otázce nevyjadřuje vzhledem k tomu, že jeho rozhodnutí nebylo odůvodněno úvahami týkajícími se migrace nebo integrace.

2. Posouzení

65. Podstatou druhé a třetí předběžné otázky je to, zda je povinnost týkající se bydliště slučitelná s články 29 a 33 směrnice v tom smyslu, že ji lze odůvodnit některým ze dvou následujících důvodů: důvodem souvisejícím s rozdělením zátěže sociální pomoci v rámci státního území a důvodem vycházejícím z úvah týkajících se migrační nebo integrační politiky.

66. Dříve, než navrhnu odpověď na každou z těchto otázek, považuji za nutné upozornit na to, že i když předkládající soud položil své otázky v souvislosti se dvěma různými články směrnice 2011/95, a sice články 29 a 33, těžiště mého přezkumu se bude týkat posledně jmenovaného ustanovení. Přestože je možné si představit, že povinnost týkající se bydliště se může změnit v omezení práva získat „stejn[ou] [...] sociální péč[i], jaká je poskytována státním příslušníkům tohoto členského státu“, Soudní dvůr nemá k dispozici žádné poznatky, z nichž by bylo možné vyvodit, že povinnost týkající se bydliště s sebou nese omezení přístupu k sociálním dávkám, například v případě, že osoby požívající doplňkové ochrany tuto povinnost nesplní. Vezmeme-li však v úvahu okolnost, že v odstavci 2 zmíněného ustanovení se připouští, že vůči osobám požívajícím doplňkové ochrany může být uplatněno rozdílné zacházení v souvislosti s dávkami, které nejsou považovány za základní, je zjevné, že toto hledisko obsažené v daném ustanovení musí být z mého přezkumu vyňato, neboť nebylo prokázáno, že dotčený členský stát tuto odchylku uplatnil a že dávky, jimiž je odůvodněna povinnost týkající se bydliště, patří mezi základní dávky.

67. Na druhou stranu nám článek 29 nemůže nijak napomoci v přezkumu otázky, zda je opatření, které je odůvodněno zmíněnými důvody, slučitelné s unijním právem, neboť i když se v tomto ustanovení připouští, že vůči žadatelům o doplňkovou ochranu může být uplatněno rozdílné zacházení ohledně přístupu k dávkám, které nejsou považovány za základní, neznamená to, že by mohlo být takovéto rozdílné zacházení uplatněno i v souvislosti s podmínkami výkonu práva na svobodu pohybu, které je zakotveno v článku 33 směrnice.

68. Co se již týče působnosti článku 33 směrnice, je namístě připomenout, že předběžné otázky spadají rovněž do rámce vztahového práva, které je utvářeno ve vztahu k právům náležejícím jiným kategoriím subjektů. Z výše uvedeného vyplývá, že zmíněné důvody musí být přezkoumány nejen jakožto způsoby, jimiž lze z věcného pohledu odůvodnit omezení svobody pohybu na území státu, nýbrž je nutné také zjistit, zda mohou odůvodnit rozdílné zacházení.

69. Dříve, než přistoupím k přezkumu výše uvedených odůvodnění z tohoto dvojího pohledu, považuji za nutné uvést několik úvah týkajících se práva na svobodu pohybu na území státu v souvislosti se zásadou zákazu diskriminace.

70. V tomto kontextu je třeba pamatovat, že základní právo na svobodu pohybu má jasné spojení se svobodným rozvojem osobnosti [41] za současných okolností, kdy mobilita představuje jeden ze základních prvků umožňujících dosažení profesních a osobních cílů jednotlivců, kteří žijí v dynamických společnostech členských států Unie. Mimoto snad ani není třeba připomínat značnou hodnotu osobní mobility mezi základními zásadami unijního práva. V případě příjemců mezinárodní pomoci, kteří navíc museli opustit své státy a kteří čelí – jak je uvedeno v bodě 41 odůvodnění směrnice 2011/95 – zvláštním výzvám integrace, má volný pohyb v hostitelském státě zvláštní zájem, jehož význam nelze podceňovat.

a) K právu nebýt diskriminován, v souvislosti se svobodou pohybu na území státu

71. Nehledě na to, jak složité jsou v oblasti mezinárodního práva vzájemné vztahy mezi právem uprchlíků a lidskými právy, není pochyb o tom, že jak je uvedeno v bodě 16 odůvodnění směrnice 2011/95, základní práva představují v unijním právu základní referenční rámec, do něhož spadá i zvláštní status osob požívajících mezinárodní ochrany. Na druhou stranu ustanovení kapitoly VII směrnice 2011/95 různými slovy vymezují status osob požívajících mezinárodní ochrany, a to skrze zásadu rovného zacházení. Tato zásada je mimochodem obecnou zásadou unijního práva, která je zakotvena v článku 20 Listiny, a zásada zákazu diskriminace uvedená v čl. 21 odst. 1 Listiny je jejím zvláštním vyjádřením [42]. Podle ustálené judikatury Soudního dvora „uvedená zásada vyžaduje, aby se srovnatelnými situacemi nebylo zacházeno odlišně a s odlišnými situacemi stejně, není-li takové zacházení objektivně odůvodněno [43]“.

72. Za těchto okolností je zjevné, že v projednávaných věcech je poukazováno na dvě různé situace, které v oblasti nerovného zacházení na základě právního postavení migranta připadají v úvahu: situace osob požívajících doplňkové ochrany ve srovnání se situací uprchlíků na straně jedné a situace všech osob požívajících mezinárodní ochrany v porovnání se situací jiných oprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí na straně druhé.

73. Pokud se tedy rozdílné zacházení uplatní vůči uprchlíkům pobírajícím sociální dávky, kteří se z tohoto důvodu ocitli ve srovnatelné situaci, pak lze toto rozdílné zacházení odůvodnit pouze odlišným právním postavením.

41 — To praví zejména Výbor pro lidská práva Organizace spojených národů v obecné připomínce č. 27 o svobodě pohybu (čl. 12 PIDCP) ze dne 2. listopadu 1999 (CCPR/C/21/Rev.1/Add.9, CCPR OB), jehož text je zahájen poznámkou, že „svoboda pohybu je nezbytnou podmínkou pro svobodný rozvoj osobnosti“.

42 — Rozsudek Glatzel (C-356/12, EU:C:2014:350, bod 43 a citovaná judikatura).

43 — Rozsudek Akzo Nobel Chemicals a Akcros Chemicals v. Komise (C-550/07 P, EU:C:2010:512, bod 55 a citovaná judikatura).

74. Na druhou stranu z předkládacího usnesení vyplývá, že i když se v čl. 12 odst. 2 AufenthG stanoví, že územní omezení mohou být ukládána všem státním příslušníkům třetích zemí, správní předpis z roku 2009 stanoví, že omezení týkající se bydliště může být uloženo pouze těm státním příslušníkům třetích zemí, jimž byl povolen pobyt z mezinárodněprávních, humanitárních či politických důvodů a kteří pobírají sociální dávky. Rozdílné zacházení oproti jiným cizincům, kteří se jinak nacházejí ve srovnatelné situaci, co se týče pobírání sociálních dávek, může být tedy odůvodněno pouze postavením migranta. Možnost srovnat osoby požívající mezinárodní ochranu s jinými cizinci není dotčena ani tím, že přijetí posledně jmenovaných osob je podle AufenthG podmíněno zajištěním dostatečných prostředků na živobytí, ani tím, že důvody ospravedlňující jejich pobyt mohou být různé [44]. Postačí uvést, že právě z článku 33 směrnice, v souladu s článkem 26 Ženevské úmluvy, lze v tomto ohledu vyvodit, že srovnávacím kritériem jsou ostatní oprávněně pobývající státní příslušníci třetích zemí [45].

75. Není zřejmě pochyb o tom, že právní postavení migranta musí být považováno za jeden ze zakázaných důvodů diskriminace. Přestože však článek 21 Listiny nezahrnuje tento důvod mezi ty výslovně uvedené důvody, jež jsou „zejména“ zakázány, je zjevné, že výčet, který je v tomto ustanovení uveden, není vyčerpávající. Pro úplnost je třeba uvést, že pokud vykládáme článek 21 Listiny ve světle článku 14 EÚLP, což je vzhledem ke shodě těchto ustanovení nezbytné, dospějeme k závěru, že právní postavení migranta musí být uznáno za jeden ze zakázaných důvodů diskriminace [46]. Také ESLP uznal, že postavení migranta patří mezi kategorie spadající do pojmu „jiné postavení“, který je uveden v článku 14 EÚLP [47].

76. Na druhou stranu však okolnost, že postavení osob požívajících mezinárodní ochrany postrádá prvek svobodného osobního rozhodování, který naopak u jiných typů postavení migranta nechybí, vyžaduje, aby mohlo být rozdílné zacházení odůvodněno pouze velice závažnými důvody, což s sebou nese i nutnost přísného standardu kontroly v rámci přezkumu proporcionality [48].

77. Výklad článku 21 Listiny ve vztahu k článku 14 EÚLP je nutný vzhledem k tomu, že k rozdílnému zacházení, jímž se zabýváme, dochází právě v oblasti působnosti jednoho ze základních práv uznaných Úmluvou, a sice práva na svobodu pohybu na území státu, které je zakotveno v čl. 2 Protokolu č. 4 k EÚLP. Jak jsem již uvedl v bodě 46 tohoto stanoviska, toto právo nesporně představuje obecnou zásadu spadající mezi základní unijní práva.

78. Je pravda, že ESLP vyložil právo na svobodu pohybu na území státu v tom smyslu, že se týká pouze oprávněně pobývajících osob, nikoli však cizinců porušujících podmínky, jež jim byly uloženy při vstupu do dotyčného státu, přičemž mezi tyto podmínky může spadat i podmínka týkající se územní platnosti povolení k pobytu [49]. Máme-li však vymezit obsah základního práva na svobodu pohybu na území státu, ve smyslu obecné zásady unijního práva, je zapotřebí vysvětlit, jak má být tato judikatura chápána.

44 — K této otázce viz R. Bank, „Rechtsstellung von Flüchtlingen und subsidiär geschützten Personen nach der Qualifikationsrichtlinie“, v R. Hofmann a T. Löhr, (eds.), *Europäisches Flüchtlings- und Einwanderungsrecht. Eine kritische Zwischenbilanz*, Nomos, Baden-Baden, 2008, s. 169-181, s. 174. Článek 6 Ženevské úmluvy stanoví, že „pojem „za stejných okolností“ znamená, že dotčená osoba musí splnit všechny požadavky, jako by nebyl uprchlík (a zejména požadavky týkající se doby trvání a podmínek pobytu), aby mohl vykonávat dotčené právo, s výjimkou požadavků, které uprchlík z povahy věci splnit nemůže“.

45 — Tento koncept, který směrnice nedefinuje, zahrnuje všechny osoby, které nejsou občany Unie ve smyslu čl. 20 odst. 1 SFEU, a které splňují nezbytné podmínky pro pobyt ve členském státu. Lze tím rozumně, že obecný odkaz na ostatní legální rezidenty odkazuje na režim, týkající se cizinců obecně, jejichž pobyt není odůvodněn zvláštními důvody či mezinárodní ochranou.

46 — Podle znění Vysvětlení k Listině, článek 21.

47 — Viz rozsudky ESLP ze dne 21. června 2011, Ponomaryovi v. Bulharsko č. 5335/05, a zejména pak rozsudek ze dne 27. září 2011, Bah v. Spojené království, č. 56328/07.

48 — Viz výše uvedený rozsudek ESLP, Bah v. Spojené království, bod 48.

49 — Rozhodnutí ESLP ze dne 20. listopadu 2007, Omwenyeke v. Německo, č. 44294/04. Viz rovněž rozhodnutí Evropské komise pro lidská práva ve věcech P. v. Německo, č. 12068/86; U. A S. v. Německo, č. 11825/85, a Aygün v. Švédsko, č. 14102/88.

79. Výše citovaná judikatura byla totiž vydána ve věcech týkajících se výhradně situací, v nichž byli cizinci přijati pouze *dočasně*, do doby vyřízení jejich žádostí o azyl, nebo proto, že nemohli být vyhoštěni. Ve věcech, jimiž se nyní zabýváme, však ani zdaleka nejde o striktně dočasnou situaci, neboť I. Alo i A. Osso jsou osobami, jimž byl přiznán status osob požívajících doplňkové ochrany, jakož i povolení k pobytu na základě článku 24 směrnice 2011/95, které je již několik let pravidelně obnovováno.

80. Tvrzení, že status doplňkové ochrany nemá dočasnou povahu, lze ostatně prokázat i tím, že působnost směrnice 2003/109 byla rozšířena tak, aby bylo postavení dlouhodobě pobývajících rezidentů dostupné i pro všechny osoby požívající mezinárodní ochrany [50].

81. S ohledem na výše uvedené úvahy je nutné ještě poznamenat, že podle ustálené judikatury Soudního dvora a v souladu s čl. 52 odst. 1 Listiny je rozdílné zacházení odůvodněno, pouze pokud je založeno „na objektivním a důvodném kritériu, tj. pokud je v souladu s právně přípustným cílem sledovaným dotčenými právními předpisy a pokud je tato rozdílnost přiměřená cíli sledovanému dotčeným zacházením [51]“.

82. Podmínka týkající se povinnosti bydliště má právní základ především v čl. 12 odst. 2 druhé větě AufenthG, v souvislosti s nímž je ve správním předpisu z roku 2009 vymezen výkon správního uvážení [52].

83. Kromě toho, v rámci posuzovací pravomoci, kterou lze členským státům v tomto ohledu přiznat pro účely posouzení opatření nezbytných ke sledování nejrůznějších cílů, mohou být oba cíle, jež byly výslovně uvedeny ve správním předpisu z roku 2009 – tj. snaha zabránit nepřiměřenému rozpočtovému zatížení některých spolkových zemí a obcí a předejít sociálnímu vyloučení, včetně jeho záporných dopadů na integraci – již samy o sobě považovány v obou případech za legitimní. Podpora integrace je ostatně cílem, jejž výslovně uznává i samotná směrnice, která v bodě 41 odůvodnění stanoví, že „[a]by osoby požívající mezinárodní ochrany mohly účinněji uplatňovat práva a výhody stanovené v této směrnici, je nezbytné zohlednit jejich zvláštní potřeby a konkrétní obtíže, s nimiž se při integraci potýkají“.

84. Máme-li se tedy zabývat otázkou, zda je rozdílné zacházení přiměřené i ve vztahu k těmto legitimním cílům, pak je s ohledem na vše, co je uvedeno výše, zapotřebí uvést několik konkrétních připomínek, které již zaměříme na jednotlivá odůvodnění, na něž bylo postupně poukázáno v rámci druhé a třetí předběžné otázky.

b) K povinnosti týkající se bydliště uložené osobám požívajícím doplňkové ochrany, odůvodněné dosažením rozdělení zátěže veřejné sociální pomoci v rámci státního území (druhá předběžná otázka)

85. Pokud je při ukládání povinnosti týkající se bydliště, odůvodněné cílem týkajícím se spravedlivého územního rozdělení zátěže veřejné sociální pomoci, uplatněno rozdílné zacházení mezi osobami požívajícími doplňkové ochrany na straně jedné a uprchlíky na straně druhé, za předpokladu, že všechny tyto osoby pobírají sociální dávky, lze jen stěží tvrdit, že toto rozdílné zacházení je přiměřené.

50 — Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/51/EU ze dne 11. května 2011, kterou se rozšiřuje oblast působnosti směrnice Rady 2003/109/ES na osoby požívající mezinárodní ochrany (Úř. věst. L 132, s. 1).

51 — Rozsudek Glatzel (C-356/12, EU:C:2014:350, bod 43).

52 — K otázce vzájemných vztahů mezi správním předpisem vymezujícím oblast správního uvážení a požadavky týkajícími se „kvality zákona“, jejichž konkrétním cílem je napravit nejasnost právních předpisů, z nichž tento správní předpis vychází, viz například rozsudek ESLP ze dne 25. března 1983, Silver v. Spojené království, č. 5947/72’, bod 88. Správní předpis z roku 2009 jsou veřejně dostupné. ESLP kromě toho prohlásil, že Úmluva neupřesňuje způsob zveřejnění, v rozsudku ze dne 9. listopadu 1999, Spacek s.r.o. v. Česká republika, č. 26449/95, bod 57. K otázce omezení stanovených zákonem jsem se již dostatečně vyjádřil ve svém stanovisku předneseném ve věci Scarlet Extended (C-70/10, EU:C:2011:255, bod 88 a násl.).

86. V prvé řadě lze mít za to, že tento důvod zřejmě neodpovídá požadavkům vyplývajícím ze zásady proporcionality, tj. z hlediska hmotného obsahu práva na svobodu pohybu. Není totiž nijak přehnané tvrdit, že ve spolkovém státě schopném zavádět mechanismy přerozdělení a územní kompenzace rozpočtové nerovnováhy mohou jistě existovat i méně omezující opatření. Již tato úvaha postačuje sama o sobě k tomu, abychom vyloučili, že takové opatření, jako je povinnost týkající se bydliště, jíž se nyní zabýváme, by mohlo být v souladu s požadavky vyplývajícími ze zásady proporcionality.

87. A co více, pokud je opatření takovéhoto druhu zásadně uplatňováno pouze vůči osobám požívajícím doplňkové ochrany, a nikoli vůči uprchlíkům pobírajícím stejný druh sociálních dávek, je navíc jen stěží slučitelné s kritériem týkajícím se přiměřenosti ve vztahu ke sledovanému cíli. Nebylo totiž prokázáno, do jaké míry lze přiměřeného rozdělení zátěže veřejné sociální pomoci v rámci státního území dosáhnout tím, že bude povinnost týkající se bydliště ukládána z tohoto důvodu pouze osobám požívajícím doplňkové ochrany, a nikoli uprchlíkům.

88. Pro úplnost je třeba dodat, že rozdílné zacházení, které je založeno na důvodu nepřípustném ve vztahu k uznaným uprchlíkům, je neslučitelné s právním rámcem zavedeném směrnicí 2011/95, který výrazně omezuje rozsah posuzovací pravomoci členských států při zavádění jakéhokoli rozdílného zacházení mezi uprchlíky a osobami požívajícími doplňkové ochrany.

89. Ke statusu doplňkové ochrany v té podobě, v jaké je upraven směrnicí 2004/38, jež předcházela směrnici 2011/95, se Soudní dvůr již několikrát vyjádřil, přičemž uvedl, že „směrnice [2004/83] v rámci institutu ‚mezinárodní ochrany' upravuje dva různé režimy ochrany, a to právní postavení uprchlíka na jedné straně a status podpůrné ochrany na straně druhé, a že čl. 2 písm. e) směrnice stanoví, že osoba, která má nárok na podpůrnou ochranu, je osoba, která nesplňuje podmínky pro uznání za uprchlíka [53]". V této souvislosti Soudní dvůr rozhodl, že „doplňková ochrana podle směrnice 2004/83 je doplňkem ochrany uprchlíků zakotvené v Ženevské úmluvě [54]" a že „právní postavení uprchlíka navíc poskytuje širší ochranu než status doplňkové ochrany [55]". Tentýž závěr vyplývá ostatně i z obsahu čl. 20 odst. 1 směrnice, podle něhož nejsou ustanoveními obsaženými v kapitole VII této směrnice dotčena práva stanovená v Ženevské úmluvě.

90. Vezmeme-li tedy v potaz vše, co bylo uvedeno výše, a připustíme-li přitom, že doplňková ochrana má jakožto zvláštní institut určitou autonomii, povšimneme si zvláštního významu, jehož nabývá výslovně vyjádřená vůle zákonodárce Unie pokročit ve sjednocení obou těchto statusů. Článek 20 odst. 2 směrnice 2011/95 totiž výslovně uvádí, že všechna práva stanovená v kapitole VII směrnice se vztahují na uprchlíky i na osoby, které mají nárok na doplňkovou ochranu, není-li uvedeno jinak, což znamená, že zavádí rovné zacházení jakožto zásadní pravidlo [56]. Směrnice tedy vyjadřuje jednoznačný záměr zákonodárce zavést jednotný status pro osoby požívající mezinárodní ochrany, neboť se v ní uvádí, že osobám požívajícím doplňkové ochrany by „měla být udělena stejná práva a výhody, jaké podle této směrnice náleží uprchlíkům, a měly by se na ně vztahovat stejné podmínky způsobilosti", avšak „s výjimkou nutných a objektivně odůvodněných případů [57]".

91. Výše uvedené výjimky zákonodárce Unie výslovně upravil tím způsobem, že v příslušných článcích kapitoly VII směrnice upřesnil konkrétní případy, v nichž je rozdílné zacházení přípustné.

53 — Rozsudek Salahadin Abdulla a další (C-175/08, C-176/08, C-178/08 a C-179/08, EU:C:2010:105, bod 78).

54 — Rozsudek H. N. (C-604/12, EU:C:2014:302, bod 32).

55 — Rozsudek H. N. (C-604/12, EU:C:2014:302, bod 34).

56 — Battjes, „Commentary to article 20- Directive 2011/95/UE", v K. Hailbronner and D. Thym (eds), EU *Immigration and Asylum Law. Commentary*, 2. vyd. (C. H. Beck, Hart, Nomos, 2016), v tisku, poznámka 20. Viz rovněž V. Moreno Lax a M. Garlick, „Qualification: Refugee Status and Subsidiary Protection", in S. Peers et. al. (eds.), EU *Immigration and Asylum Law.Text and Commentary*, 2. vyd. Brill, 2014, s. 65-210, zejména s. 158.

57 — Bod 39 odůvodnění směrnice 2011/95.

92. Kromě toho nelze zapomínat ani na to, jak uvedl generální advokát Y. Bot [58], že směrnice 2011/95 v porovnání se směrnicí, která jí předcházela, do značné míry odstranila rozdíly v právech přiznaných uprchlíkům a právech přiznaných osobám požívajícím doplňkové ochrany, jež přetrvávají pouze a výjimečně v oblasti povolení k pobytu a cestovních dokladů a také v případě sociální ochrany.

93. Znamená to tedy, že obsah ustanovení obsažených ve směrnici, jimiž se zavádějí bez jakéhokoli rozdílu určitá práva, nelze znovu rozčlenit podle toho, zda se na osoby požívající mezinárodní ochrany vztahuje Ženevská úmluva. S ohledem na jednotný výklad unijního práva a na zásadu právní jistoty je totiž nutné, aby byl určitý článek vykládán stejným způsobem pro všechny držitele práv stanovených v kapitole VII směrnice, za předpokladu, že v příslušných ustanoveních není stanoven žádný rozdíl. A konečně nelze zapomínat ani na to, že i článek 78 SFEU uvádí, že Unie vyvíjí „společnou politiku týkající se azylu, doplňkové ochrany a dočasné ochrany“, která musí „být v souladu“ s Ženevskou úmluvou, a že tímto způsobem uznává, že tato politika působí jako společný referenční standard [59].

94. Vzhledem k tomu, co bylo uvedeno výše, již zbývá jen uvést, že článek 33 směrnice 2011/95, na rozdíl od článku 29 téže směrnice, nezavádí žádné rozdíly v zacházení s uprchlíky a s osobami požívajícími doplňkové ochrany, neboť se v něm uvádí, že práva, jež tento článek zavádí, jsou přiznána „osobám požívajícím mezinárodní ochrany“.

95. Domnívám se tedy, že na druhou předběžnou otázku je třeba odpovědět v tom smyslu, že taková povinnost bydliště uložená osobám požívajícím status doplňkové ochrany, jaká je stanovena v právních předpisech, které jsou předmětem původního řízení, pokud je odůvodněna dosažením přiměřeného rozdělení zátěže veřejné sociální pomoci v rámci státního území, je neslučitelná s článkem 33 směrnice 2011/95/EU.

c) K povinnosti bydliště uložené osobám požívajícím doplňkové ochrany, založené na důvodech týkajících se migrační a integrační politiky (třetí předběžná otázka)

96. Máme-li z hmotněprávního hlediska posoudit, zda je takové omezení, jakým se zabýváme v projednávané věci, přiměřené ve vztahu k právu svobody pohybu na území státu, a to z pohledu případného odůvodnění založeného na požadavcích vyplývajících z migrační a integrační politiky, lze bez problému připustit jak to, že povinnost týkající se bydliště je v souladu se sledovaným cílem, tak i to, že uplatněním méně omezujících opatření lze jen stěží zabránit soustředění osob požívajících mezinárodní ochrany. Co se týče posledně jmenovaného bodu, je věcí vnitrostátního soudu, který má bezpochyby lepší možnost posoudit zvláštnosti konkrétního sociálního prostředí, aby přezkoumal dostupnost a vhodnost takových opatření, jakými jsou například motivace k usazování na různých místech zaváděním již zmiňovaných politik rozptýlení využívajících veřejné nabídky možností bydlení.

97. V každém případě platí, že pokud má být přezkoumáno, zda je opatření takovéhoto druhu v úzkém slova smyslu přiměřené ve vztahu k hmotnému obsahu práva na svobodu pohybu, přísluší vnitrostátnímu soudu, aby sporné opatření přezkoumal tím způsobem, že při vážení dotčených zájmů vezme v úvahu nesporný význam, který má právo svobody pohybu na území státu pro osoby požívající doplňkové ochrany a který byl již zdůrazněn v bodě 70 tohoto stanoviska.

58 — Stanoviska generálního advokáta Y. Bota přednesená ve věci Abdida (C-562/13, EU:C:2014:2167), poznámka pod čarou 11, a ve věci M’Bdoj (C-542/13, EU:C:2014:2113), poznámka pod čarou 9. Tato snaha o odstranění rozdílů mezi oběma statusy je patrná i ve směrnici Evropského parlamentu a Rady 2013/32/EU ze dne 26. června 2013 o společných řízeních pro přiznávání a odnímání statusu mezinárodní ochrany (Úř. věst. L 180, s. 60). Viz bod 46 stanoviska generálního advokáta Y. Bota přednesené ve věci H. N., C-604/12, EU:C:2013:714.

59 — K této otázce viz K. Hailbronner a D. Thym, „Chapter IV. Asylum. Legal Framework for EU Asylum Policy“, v K. Hailbronner a D. Thym, op. cit, poznámka 9.

98. Přihlédneme-li k významu individuálního zájmu a k tomu, že je nezbytné zavést vysokou úroveň kontroly při posuzování zásady proporcionality, nelze se domnívat, že k odůvodnění takového opatření, jako je povinnost týkající se bydliště, by mohly postačovat abstraktní důvody související s otázkami migrace a integrace. K případnému odůvodnění takového opatření, jakým se nyní zabýváme, uplatněného vůči osobám požívajícím doplňkové ochrany, mohou sloužit pouze velmi závažné důvody související s konkrétními úvahami z oblasti migrace a integrace. Takovéto důvody by mohly nastat zejména v konkrétní situaci nesporného sociálního napětí ohrožujícího veřejný pořádek, jež by mohlo být způsobeno soustředěním značného počtu osob požívajících mezinárodní ochrany, které jsou příjemci sociálních dávek.

99. Při zkoumání přiměřenosti povinnosti týkající se bydliště je rovněž nutné vzít v úvahu časové trvání této povinnosti a dokonce i její územní rozšíření, přičemž i tato hlediska by měl přezkoumat vnitrostátní soud. Co se týče časového trvání uložené povinnosti, lze si jen stěží představit, že by opatření zavedené na příliš dlouhou dobu mohlo být považováno za slučitelné s požadavky vyplývajícími ze zásady proporcionality. Nesporné je i to, že za relevantní by měly být považovány menší územní celky, jež by se mohly stát referenčními body pro ukládání povinnosti týkající se bydliště – obec, okres nebo dokonce spolková země.

100. Aniž je dotčena možnost, že takové omezení práva na svobodu pohybu, jakým se nyní zabýváme, bude za výše uvedených okolností považováno za přípustné, je ostatně nutné, aby bylo odůvodnění vycházející z migrační a integrační politiky přezkoumáno rovněž s ohledem na jeho slučitelnost se zásadou zákazu diskriminace.

101. Pro tyto účely je zásada rovného zacházení v souvislosti se svobodou pohybu na území státu konkrétním způsobem upřesněna v článku 33 směrnice 2011/95, a to v tom smyslu, že svoboda pohybu musí být umožněna „za stejných podmínek a omezení, jaké jsou stanoveny pro státní příslušníky třetích zemí oprávněně pobývající na [...] území [členských států]“, avšak na rozdíl od ostatních článků směrnice není stanovena žádná možnost odchylky.

102. Rozdílné zacházení, jímž se zabýváme v projednávaných věcech, vychází z toho, že i když článek 12 AufenthG stanoví obecnou možnost zavádění územních omezení týkajících se pobytu cizinců, tato omezení byla uplatněna pouze prostřednictvím správního předpisu z roku 2009, a to vůči osobám požívajícím mezinárodní ochrany.

103. Přísluší tedy vnitrostátnímu soudu, aby určil, zda právní řád, posuzovaný jako celek, za okolností srovnatelných s těmi, jaké jsme popsali výše a v nichž může být omezení práva na svobodu pohybu považováno za odůvodněné, neomezuje rozsah takového omezení, jakým se zabýváme, pouze na osoby požívající mezinárodní ochrany.

104. Přestože se v předkládacím usnesení uvádí opak, z historického výkladu článku 26 Ženevské úmluvy nelze obecně vyvodit žádný argument ve prospěch podmínek týkajících se místa bydliště, ukládaných z důvodů založených na migrační a integrační politice. Přestože zástupci některých států poukázali na to, že je zapotřebí předcházet soustředění uprchlíků do určitých oblastí, zejména do pohraničí, výbor pověřený vypracováním Úmluvy tuto možnost nakonec nepřijal [60]. To prokazuje pevné odhodlání považovat podmínky svobody pohybu pro uprchlíky, kteří se nacházejí na státním

60 — J. C. Hathaway, *The Rights of Refugees under International Law*, Cambridge University Press, 2005, s. 711 a 719; R. Marx, „Article 26 – Freedom of Movement“, v A. Zimmermann (Eds.), *The 1951 Convention Relating to the Status of Refugees and its 1967 Protocol. A Commentary*, Oxford University Press, 2011, s. 1160; Division of International Protection of the UNHCR, *Commentary on the Refugee Convention 1951*, 1997.

území legálně, za rovnocenné podmínkám, které se ve stejných případech týkají ostatních cizinců obecně. Článek 33 směrnice 2011/95 toto odhodlání odráží ve vztahu k příjemcům mezinárodní ochrany, přičemž nelze zapomenout, že členské státy při stanovení omezení pohybu žadatelů o uvedenou ochranu disponují širokým prostorem pro posouzení[61].

105. Domnívám se tedy, že na třetí předběžnou otázku je třeba odpovědět v tom smyslu, že pokud je taková povinnost týkající se bydliště, uložená osobám požívajícím status doplňkové ochrany, jaká je stanovena v právních předpisech, které jsou předmětem původního řízení, založena na důvodech migrační a integrační politiky, je s ohledem na článek 21 Listiny týkající se základního práva na svobodu pohybu na území státu slučitelná s článkem 33 směrnice 2011/95 pouze v případě, že jsou tyto důvody dostatečně závažné, vyplývají z konkrétních skutkových okolností a že při dodržení požadavků vyplývajících ze zásady proporcionality právní řád, posuzovaný jako celek, neomezuje rozsah takového omezení, jakým se zabýváme, pouze na osoby požívající mezinárodní ochrany, což přísluší posoudit vnitrostátnímu soudu.

IV – **Závěry**

106. S ohledem na výše uvedené úvahy navrhuji, aby Soudní dvůr odpověděl na předběžné otázky položené Bundesverwaltungsgericht následovně:

„1. Povinnost mít bydliště v prostorově ohraničené oblasti, která je uložena členským státem, představuje omezení svobody pohybu stanovené v článku 33 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/95/EU ze dne 13. prosince 2011 o normách, které musí splňovat státní příslušníci třetích zemí nebo osoby bez státní příslušnosti, aby mohli požívat mezinárodní ochrany, o jednotném statusu pro uprchlíky nebo osoby, které mají nárok na doplňkovou ochranu, a o obsahu poskytnuté ochrany, a to zcela bez ohledu na to, zda se osoba požívající mezinárodní ochrany na území členského státu jinak může volně pohybovat a pobývat.

2. Taková povinnost týkající se bydliště uložená osobám požívajícím status doplňkové ochrany, jaká je stanovena v právních předpisech, které jsou předmětem původního řízení, pokud je odůvodněna dosažením přiměřeného rozdělení zátěže veřejné sociální pomoci v rámci státního území, je neslučitelná s článkem 33 směrnice 2011/95/EU.

3. Pokud je taková povinnost týkající se bydliště uložená osobám požívajícím status doplňkové ochrany, jaká je stanovena v právních předpisech, které jsou předmětem původního řízení, založena na důvodech imigrační a integrační politiky, je s ohledem na článek 21 Listiny základních práv Evropské unie týkající se základního práva na svobodu pohybu na území státu slučitelná s článkem 33 směrnice 2011/95 pouze v případě, že jsou tyto důvody dostatečně závažné, vyplývají z konkrétních skutkových okolností a že při dodržení požadavků vyplývajících ze zásady proporcionality právní řád, posuzovaný jako celek, neomezuje rozsah takového omezení, jakým se zabýváme, pouze na osoby požívající mezinárodní ochrany, což přísluší posoudit vnitrostátnímu soudu.“

61 — To je v souladu s článkem 7 směrnice 2013/33, rovněž s ohledem na to, že čl. 31 odst. 2 Ženevské úmluvy výslovně uznává možnost uložit omezení na svobodu pohybu nezbytná do normalizace situace žadatele o azyl.